

ONU et politique de sanctions

Le Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies consacré à la sécurité collective constitue le cadre juridique de la politique de sanctions de l'Organisation. Conçues à l'origine pour répondre aux atteintes à la paix internationale commises par un membre de l'ONU, les sanctions ont, dans la pratique, été infligées par le Conseil de sécurité dans des situations très variables, et ont acquis par là-même une dimension politique. Ainsi, la fin de la guerre froide et la crise du Golfe sont à l'origine d'un recours accru aux mécanismes de sanctions. Parallèlement, un effort d'amélioration du dispositif en place a été entrepris, notamment afin de prendre en compte les conséquences humanitaires de ces mesures.

I – Les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives aux sanctions laisse une large marge d'appréciation au Conseil dans l'utilisation de son pouvoir de sanction.

Dans le cadre du **chapitre VII** de la Charte des Nations-Unies intitulé « *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* », il est prévu - à l'**article 41**¹ - que le Conseil de sécurité puisse décider ou recommander des **mesures coercitives non militaires** en fonction de l'importance de l'atteinte à la paix internationale. Ces mesures, au centre des mécanismes de sécurité collective, s'inspirent des représailles non militaires pratiquées de longue date individuellement par les Etats. De même, le Pacte de la Société des Nations laissait à la discrétion des Etats le déclenchement de ces mesures.

Les résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions sont considérées comme des **décisions unilatérales qui s'imposent aux Etats membres de l'Organisation**. Le Conseil a pu ainsi invoquer l'article 25 de la Charte² pour justifier le caractère obligatoire de ses décisions dans ce domaine. Aucune procédure juridique contradictoire permettant de garantir le respect des droits de la défense du pays faisant l'objet de mesures de sanction n'a été prévue. Pour autant, la finalité de ce type de mesures n'est pas nécessairement punitive ou pénale. Le terme même de « sanctions » ne figure pas explicitement dans la Charte.

Le Chapitre VII de la Charte restreint l'usage des sanctions au **maintien ou au rétablissement de la paix internationale**. Néanmoins, les notions vagues figurant à l'article 39 de la Charte pour qualifier les atteintes à la paix (« menaces » ; « ruptures ») laissent une **marge d'appréciation importante au Conseil dans la qualification des situations susceptibles de déclencher la mise en œuvre du système de sanctions**. Ainsi, des sanctions peuvent être attribuées en cas de violation du droit international sans menace à la paix. Par ailleurs, le Conseil de sécurité a pu décider qu'une situation de guerre civile constituait une menace à la paix internationale. Des sanctions ont été infligées à l'égard d'entités non étatiques dans le cadre d'un conflit intra-étatique (UNITA en Angola – 1993) ou contre des entités gouvernementales auto-proclamées (Serbes de Bosnie en 1994-1995 ; Talibans en 1999-2000).

Par la suite, « *si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles* »³, des mesures militaires peuvent être prises. En cela, il n'y a pas de progressivité obligée dans les sanctions : **le passage à l'article 42 n'est pas subordonné à l'utilisation préalable de l'article 41**.

II - La multiplication des sanctions depuis la crise du Golfe de l'été 1990 a entraîné une multiplication des critiques sur leur efficacité et leur fonctionnement.

Depuis la fin de la guerre froide et à partir de la crise du Golfe, on observe une extension du recours au Chapitre VII, et en particulier aux dispositions relatives à la mise en œuvre de sanctions. La liste de mesures établie à l'article 41 n'est pas limitative et peut varier au gré des besoins du Conseil de sécurité dans l'exercice de son pouvoir de police internationale. Les mesures le plus souvent mises en place sont les embargos sur les livraisons d'armes, les embargos économiques et commerciaux, le gel des avoirs financiers ou encore la rupture des relations aériennes ou diplomatiques (cf. annexe 1).

¹ Article 41 de la Charte des NU : « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».

² Article 25 : « Les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

³ Article 42 de la Charte des NU.

Plusieurs problèmes liés aux régimes de sanctions ont été identifiés, faisant l'objet de nombreuses **critiques**. Les régimes de sanction sont d'abord d'une **efficacité variable**. Il s'avère que les sanctions mises en œuvre frappent les populations et non les gouvernants. Comme l'a illustré le cas des sanctions irakiennes, les **conséquences des embargos sur les populations civiles** sont préoccupantes sur le plan humanitaire. Les pays voisins peuvent également être pénalisés par la rupture des liens commerciaux avec le pays ciblé. Par ailleurs, les sanctions peuvent s'avérer contre-productives dans la mesure où elles sont exploitées par les régimes pour souder leurs populations autour d'eux. Le **respect des sanctions**, à la fois par les Etats ciblés et par les Etats tiers tentés de poursuivre leurs relations commerciales et diplomatiques avec l'Etat sanctionné, n'est pas toujours assuré. Enfin, la pratique des **sanctions illimitées** posent le problème de la sortie des sanctions.

Les mécanismes de sanction ont été l'objet d'**améliorations**, en particulier pour prendre davantage en compte les conséquences humanitaires. Tout d'abord, de nouvelles mesures visant à sanctionner non plus les populations mais les **individus** (Chefs d'Etat, hauts fonctionnaires...) par exemple en leur interdisant de voyager (Irak 1997 ; Libye 2001) ont été mises en place. Désormais, les sanctions peuvent également être assorties d'une « clause de sortie » (avec la fixation d'une durée d'application) pour limiter la pratique récurrente des sanctions illimitées. Par ailleurs, des **dérogations pour raisons humanitaires** aux sanctions accordées au cas par cas sont supervisées par des **comités des sanctions**, organes subsidiaires du Conseil de sécurité, chargés du suivi des sanctions. Cet organe, utilisé pour la première fois dans le cadre des sanctions imposées contre la Rhodésie du Sud (Etat non membre des Nations-Unies) en 1966, a pour fonction de s'assurer de la bonne application des dispositifs d'embargo et de superviser la mise en œuvre et le suivi des sanctions. Ces comités sont composés de représentants de tous les membres du Conseil de sécurité en activité qui prennent leurs décisions par consensus.

Comité de suivi des sanctions : l'exemple irakien

Les comités des sanctions ont bénéficié d'importantes délégations de pouvoir de la part du Conseil de sécurité, comme en témoigne l'expérience irakienne. Créé par la **résolution 661 (1990)**, le comité de suivi des sanctions irakiennes était chargé de contrôler les dérogations pour raisons humanitaires à l'embargo concernant les médicaments et denrées alimentaires. Tous les dossiers d'achat de denrées alimentaires et de médicaments devaient être notifiés par le gouvernement irakien au comité qui pouvait les approuver ou les refuser. Néanmoins, au vu de la situation humanitaire dégradée constatée dans un rapport de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, un assouplissement des sanctions a été décidé, sous la forme du **programme « pétrole contre nourriture »** (résolution 986 du 14 avril 1995, acceptée par l'Irak le 20 mai 1996) autorisant l'Irak à exporter certaines quantités de pétrole via le comité des sanctions de l'ONU - le produit des ventes de pétrole était versé sur un compte séquestre - pour financer l'achat de produits alimentaires et de première nécessité, ainsi que des médicaments destinés à la population. Par là-même, le comité exerçait une influence considérable sur la vie économique irakienne en mettant sous tutelle le commerce extérieur d'un Etat souverain. Le fonctionnement des comités de sanctions a fait l'objet de critiques pour son manque de transparence et d'équité.

En 1997, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté une résolution encadrant davantage le recours aux sanctions. Désormais, elles ne se justifient que lorsque tous les autres moyens ont échoué. Elles doivent également avoir pour objectif de **modifier le comportement d'une partie** et non de punir et **prendre en compte la dimension humanitaire**. Enfin, cette résolution rappelle la nécessité pour le comité des sanctions de fonctionner de façon plus transparente et équitable.

Le Conseil de sécurité n'a pas le monopole du pouvoir de sanction

Si le Conseil de sécurité a le pouvoir de décider des sanctions, il n'en a pas le monopole : les Etats et certaines organisations internationales (union européenne, FMI, Banque Mondiale...) peuvent aussi appliquer des sanctions de manière unilatérale. Les Etats-Unis en font largement usage contre les « Etats parias » ou « Etats voyous » (Cuba, Iran, Afghanistan, Soudan...). En 2003, ce pays a refusé de lever les sanctions qu'il avait infligées de façon unilatérale à la Libye, quand bien même l'ONU a décidé de lever les sanctions dans le cadre de l'accord conclu sur l'indemnisation des familles des victimes de l'attentat contre le vol à destination de Lockerbie en 1988.

Les organisations internationales peuvent également infliger des **sanctions privatives de droits ou de qualités** aux Etats membres qui méconnaîtraient leurs obligations. Dans le cas de l'ONU, l'article 19 de la Charte stipule qu'un retard de deux années consécutives dans le paiement des contributions entraîne en principe une privation du droit de vote à l'Assemblée générale. Se pose néanmoins le problème de l'efficacité de ce type de sanction sur le plan politique, qui restent délicates à appliquer à de grandes puissances comme les Etats-Unis, en dépit des arriérés de paiement accumulés par ce pays.

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des principales résolutions du Conseil de sécurité mettant en œuvre des régimes de sanctions.

Pays sanctionné	Date	Résolution	Type de sanctions
Rhodésie du Sud	1966	232 (et suivantes)	Embargo sur les armes
Afrique du Sud	1977 à 1994	418 et 919	Embargo sur les armes
Irak	6 août 1990	661	Embargo économique, financier et aérien
Yougoslavie	1991	713	Embargo sur les armes
République fédérative de Yougoslavie (RFY)	1992 - 1993	757 ; 787 ; 820	Sanctions économiques et diplomatiques
Libye (Jamahiriya arabe)	1992 à 1999	748	Embargo aérien et sur les ventes d'armes
Somalie	1992	733	Embargo sur les armes
Haïti	1993 à 1994	841	Gels des avoirs ; embargo sur les armes
Angola (UNITA)	1993	864	Embargo sur les armes
Rwanda	1994 et 1995	918 et 997	Embargo sur les armes
Libéria	1992	788	Embargo sur les armes
Sierra Leone (rébellion)	1997	1132	Embargo commercial et sur les armes
Afghanistan (Talibans)	1999	1267	Embargo sur les armes
Ethiopie et Erythrée	2000	1320	Embargo sur les armes

Annexe 2 : Bibliographie

- Perrin de Brichambaut (Marc), Dobelle (Jean – François), d’Haussy (Marie-Reine), *Leçons de droit international public*, Paris, Presses de Sciences Po – Dalloz, 2002.

- Lefebvre (Maxime), *Le jeu du droit et de la puissance, Précis de relations internationales*, Paris, PUF, 2000.